

Délibération n°2013-02 : avis sur le projet de loi relative à la biodiversité

Adopté le 17 décembre 2013

Titre premier

Le Conseil national de la transition écologique (CNTE) salue l'initiative d'inscrire dans le code de l'environnement une vision renouvelée de la biodiversité qui met l'accent sur l'importance de l'humain et ses activités dans la préservation de la biodiversité et en mettant en lumière une vision plus dynamique des mécanismes qui sous-tendent la biodiversité. Il souhaite cependant que les différents liens, y compris positifs, entre activité humaine et biodiversité soient plus clairement affirmés.

La nécessité d'introduire de nouveaux principes en tant que tels dans le code n'est pas partagée par l'ensemble des membres du conseil, dont certains, essentiellement pour des questions juridiques, s'opposent à l'introduction du principe de compensation et de solidarité écologique. D'autres membres souhaiteraient l'introduction du principe de non-régression.

Le CNTE propose que le débat au Parlement soit assorti de la publication d'un rapport abordant notamment les questions d'état de la biodiversité en s'appuyant sur les données de l'Observatoire national de la biodiversité. Le CNTE appelle à ce que la Stratégie nationale pour la biodiversité et les stratégies régionales pour la biodiversité prévues contribuent effectivement à la cohérence des politiques publiques

Titre II

Le CNTE approuve l'orientation générale de créer deux instances différentes et articulées, l'une sociétale, l'autre scientifique et technique et salue l'effort de clarification apporté. Les membres du CNTE font part de leur attachement au respect au sein de ses instances, y compris des commissions, d'une représentation équilibrée des différentes parties prenantes et d'une approche pluridisciplinaire au sein du CNPN. Il appelle à ce titre que soient lancées dès que possible les concertations sur la constitution de ces instances et la recherche d'une bonne coordination avec les autres instances.

Le CNTE regrette que le champ de compétence de l'examen obligatoire soit aussi restreint, en particulier sur les recommandations en vue des négociations internationales et le financement des politiques de biodiversité. Il appelle à ce que le dialogue environnemental soit étendu à d'autres politiques sectorielles.

Par ailleurs, le CNTE regrette que le niveau départemental ne soit pas abordé dans ce projet de loi, d'autant que ce sujet ne semble pas non plus explicitement traité dans les états généraux de modernisation du droit de l'environnement

Titre III

Le CNTE souhaite plus de lisibilité sur les missions présentées notamment sur la place de la biodiversité par rapport à l'eau, en particulier pour ce qui concerne la biodiversité ordinaire ou sur le milieu marin. Le CNTE appelle à une vigilance particulière sur l'articulation sur le terrain des différentes missions, notamment celles de police et d'expertise.

Une large majorité de membres, excepté le monde de la chasse, demande l'intégration de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage dans cette agence ; la mise en place d'un rapprochement fort avec cette agence est dans tous les cas indispensable. Le CNTE estime important que des moyens sont maintenus pour les structures de réseau et appelle à un travail préalable d'identification des différents types de partenariat possible en ce sens.

Le CNTE appelle le Gouvernement à ouvrir rapidement le débat sur les moyens, y compris en terme de plafond d'emploi, de l'agence en lien avec les débats sur la fiscalité en général et notamment écologique (subventions dommageables, ressources affectées) et le dispositif de

soutien aux projets d'investissement d'avenir. Les représentants des acteurs économiques sont opposés à une augmentation des prélèvements fiscaux.

Le CNTE propose que le conseil d'administration de l'Agence Française de la Biodiversité ait une composition différente en termes de collèges notamment en identifiant un collège pour les collectivités, d'une taille suffisante, tout en garantissant la place de chaque catégorie de partie prenante. Par ailleurs, il est demandé que la représentation du personnel, compte tenu d'une perspective de fusion d'établissements existants, soit renforcée. Par ailleurs, le CNTE appelle l'attention sur la représentation des usagers dans les instances tout en maintenant une différence entre le comité national de la biodiversité et le conseil d'administration de l'agence. De la même façon, le CNTE estime important que le milieu marin et l'outre-mer bénéficient d'une représentation plus formellement identifiée, à la hauteur des enjeux, au sein du conseil d'administration.

Le CNTE approuve la volonté de créer un quasi-statut unifié pour l'ensemble du périmètre proposé en maintenant la possibilité d'accueillir en position normale d'activité des fonctionnaires. Le CNTE appelle par la création de l'agence à permettre une déprécarisation des personnels réalisant des missions en faveur de la biodiversité.

Titre IV

Le CNTE a examiné le projet de texte du Titre IV de la loi relative à la biodiversité, dans sa version du 10 décembre 2013. Il salue la recherche d'adéquation aux principes du Protocole de Nagoya signé par la France en septembre 2011.

Il appelle à ce que la transcription en droit français du terme de « communautés autochtones et locales » soit, dans les limites de la Constitution, la moins restrictive possible pour couvrir l'ensemble des détenteurs de connaissances traditionnelles qui doivent bénéficier d'un partage des avantages.

La possibilité d'une décentralisation au profit de collectivités volontaires des procédures d'autorisation prévues dans les textes présentés est demandée par plusieurs membres du CNTE sans pour autant faire l'unanimité.

Le CNTE demande une large association des parties prenantes à la définition de « nouvelle utilisation » afin de conforter la lisibilité et la sécurité juridique du dispositif proposé.

Le CNTE s'interroge sur la pertinence de prévoir trois dispositifs selon la nature des ressources génétiques. Il demande que les dispositions spécifiques prévues pour les ressources génétiques relevant des espèces domestiquées et cultivées ou microbiologiques, qui ne sauraient être exclues de l'application du Protocole mais sont actuellement renvoyées à des ordonnances ou des arrêtés, soient, le cas échéant, harmonisées au bénéfice des demandeurs d'accès aux ressources génétiques.

Le CNTE souhaite que les avantages non monétaires prévus se fassent au profit de la biodiversité au sens large, c'est-à-dire en incluant les activités économiques et sociales associées à cette biodiversité.

Titre V

Le CNTE appelle à une prise en compte des mesures prévues suite aux états généraux de modernisation du droit de l'environnement. Il souligne l'importance d'une palette d'outils gradués face aux enjeux et l'importance qui doit être donnée à l'action volontaire des acteurs concernés.

Le CNTE approuve la volonté d'anticiper en mer les questions liées aux usages et à la prise en compte de leur impact. Il souhaite que le produit de la redevance envisagée puisse bénéficier à la connaissance des milieux et à la gestion et à la préservation de la biodiversité en mer. Il souligne toutefois la nécessité de commencer, dès que possible, un travail sur les conditions de mise en œuvre des dispositions proposées. En effet, il considère comme essentiel de

pouvoir donner une visibilité aux acteurs sur les différentes modalités associées au régime d'autorisation.

Le CNTE appelle à une vigilance sur le rôle du Conservatoire du littoral par rapport à l'activité agricole dès lors qu'une compétence lui serait donnée dans les périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (PAEN).

Le CNTE approuve le projet de création des zones de conservation halieutiques. Il appelle pour la mise en œuvre de ce nouvel outil à une mobilisation en conséquence des moyens scientifiques nécessaires et une large association des différentes parties prenantes et le cas échéant à terre.

Le CNTE approuve les mesures concernant les parcs naturels régionaux.

Une majorité des membres du CNTE approuve l'introduction de nouvelles mesures de police sur les enjeux très ciblés d'atteinte à la biodiversité, et souhaite une mise en cohérence des différents dispositifs de police à hauteur des enjeux.

Le CNTE indique que la création des établissements de coopération environnementale correspond à des besoins mais que le recours à cet outil doit se faire avec un souci fort de cohérence des actions et de lisibilité territoriale des acteurs et sans être imposé à tel ou tel acteur. Des membres s'interrogent sur le rôle qui pourrait être confié à ces établissements et s'inquiètent des financements nécessaires.

Concernant les obligations de droits réels, le CNTE souhaite que la loi indique que « *des clauses minimales comme la durée de l'obligation et les possibilités de résiliation doivent figurer dans le contrat conclus entre les parties.* ». Le CNTE prend note que ces obligations peuvent faire l'objet de rémunération. Certains membres souhaiteraient que cette rémunération soit systématique.

Le CNTE constate en son sein que les zones soumises à contraintes environnementales pour la biodiversité ne font pas l'objet d'un consensus des acteurs.

S'agissant des mesures d'habilitation à légiférer par ordonnance, le CNTE appelle à ce que les mesures concernées fassent l'objet d'une concertation approfondie et que les projets d'ordonnance soient en temps utile soumis pour avis au CNTE.

Titre VI

Le CNTE reconnaît l'utilité d'un toilettage des dispositions relatives aux sites classés et inscrits mais souhaite que l'outil site inscrit soit conservé à l'avenir pour certains objets et s'inquiète du délai de 10 ans fixé pour lancer l'enquête publique de classement des sites qui le justifient. Il souhaite que le Gouvernement s'assure que cette réforme n'apporte pas une moins-value sur la préservation de la biodiversité.

Le CNTE sera vigilant à que la désinscription des sites telle qu'est envisagée pour les sites dégradés de manière irréversible fasse l'objet de garanties en terme de procédures et d'association des parties prenantes.

Enfin, le CNTE souhaite que les nouvelles dispositions introduites sur les paysages du quotidien, qu'il considère utiles à la compréhension, au partage des concepts et au maintien d'un cadre de vie de qualité, ne soit pas le moyen de créer des prescriptions directes nouvelles.

Certains membres souhaitent qu'il soit explicitement précisé que les paysages sous-marins sont exclus du projet de loi.

Avis certifié conforme par le Commissaire général au développement durable

Jean-Paul ALBERTINI